Ministerio de Economía y Finanzas

PARA: Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Representantes.

DE: Ministerio de Economía y Finanzas.

FECHA: Montevideo, 9 de noviembre de 2020.

ASUNTO: Teletrabajo en régimen de Zonas Francas.

1. Antecedentes.

Se ha remitido para opinión de esta cartera una iniciativa legislativa en los términos que se expresan a continuación.

Por iniciativa de la Senadora Carmen Sanguinetti se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley sobre la regulación del teletrabajo.

En dicha instancia se ha planteado la posibilidad de incorporación al régimen regulado de teletrabajo a los trabajadores de zonas francas.

El anteproyecto en consideración remitido por el despacho de la mencionada Senadora establece lo siguiente:

"Artículo XX.- (Zonas Francas) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 15.921 de 17 de diciembre de 1987 en la redacción dada por la Ley N° 19.556 de 8 de diciembre de 2017, serán de aplicación las disposiciones de la presente ley a los trabajadores dependientes de los Desarrolladores, Usuarios Directos e Indirectos de las Zonas Francas, únicamente en la modalidad parcial de teletrabajo, no pudiendo exceder cada trabajador en la prestación del trabajo el 40% de su jornada mensual."

De acuerdo a lo manifestado desde el despacho de la señora Senadora, la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, si bien comparte la iniciativa, habría manifestado que la posibilidad de realizar teletrabajo se limitara a una vez por semana (20% de la jornada mensual).

2. Análisis.

Tratándose de un proyecto de ley, en caso de aprobarse, desde el punto de vista jurídico no se contravendrían las disposiciones de la norma legal en vigencia.

mef.gub.uy Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 3er piso, Montevideo - Uruguay

Sin embargo, en atención a la nueva normalidad y los avances en las tecnologías de las telecomunicaciones, deberá evaluarse si la modificación propuesta puede alinearse con los objetivos primordiales de la creación del régimen de Zonas Francas, tal como se describen en el artículo 1º de la mencionada Ley Nº 15.921, el espíritu del régimen creado, y el sano equilibrio que debe existir entre los actores intervinientes en el mismo.

Asimismo, deberá tenerse especialmente en cuenta otro de los preceptos adoptados por el régimen, en tanto el artículo 2º de dicha ley dispone que el Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias, a efectos de que las actividades a autorizar no perjudiquen la capacidad competitiva o exportadora de las empresas ya instaladas en zona no franca.

En otro orden, deberá analizarse si las modificaciones propuestas incumplen con los estándares internacionales en materia de prácticas fiscales nocivas, con relación a los cuales nuestro país ha sido evaluado en el seno del Marco Inclusivo de BEPS (léase OCDE), y al actual proceso de evaluación por parte de la Unión Europea.

2.1. Con relación a los objetivos del Régimen de Zonas Francas.

2.1.1. Cercado territorial del régimen.

En primer término, debe señalarse la conveniencia y necesidad de mantener el régimen en materia territorial tal como ha sido creado originalmente. Es decir, la obligatoriedad de que las actividades comerciales, industriales o de servicios sean realizadas dentro del área cercada y aislada, a fin de obtener las exenciones tributarias que dispone la ley. Esta premisa es válida para las actividades sustantivas, con las únicas excepciones que prevé le Ley, las cuales pueden resumirse en las siguientes: actividades excepcionales, auxiliares, complementarias y las permitidas a las Zonas Francas temáticas en lo que respecta a la industria audiovisual.

Ahora bien, habría que preguntarse: ¿la realización de teletrabajo en forma parcial por parte del personal dependiente de los usuarios desvirtúa el cumplimiento de los preceptos territoriales mencionados?

La amplitud del término teletrabajo manejado por el Proyecto de Ley podría significar la realización de tareas a distancia desde oficinas instaladas en territorio nacional no franco, en razón de lo cual podría

mef.gub.uy Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 3er piso, Montevideo - Uruguay

implicar la deslocalización de las actividades que deberían necesariamente realizarse en el área cercada. Diferente es la posibilidad que un dependiente realice la actividad desde su domicilio en forma parcial. Esto último en ningún caso implicaría la autorización para abrir oficinas de tipo alguno fuera de las zonas francas, sino que lo que se pretende, es que el trabajador pueda prestar servicios en la modalidad teletrabajo exclusivamente desde su domicilio particular.

Tampoco resulta suficiente con el hecho de que la actividad se realice en forma parcial desde el domicilio del dependiente, porque además sería necesario que esta actividad no resulte ser autónoma o desligada de la actividad sustantiva que debe realizarse dentro del área cercada.

Existe por tanto un riesgo de que, a través del teletrabajo, trabajo en casa u oficina en casa, se realicen actividades que deberían necesariamente realizarse dentro del área cercada.

La regulación del trabajo en casa u oficina en casa para los dependientes de usuarios de zonas francas, puede significar la formalización de actividades que ya se presentan en los hechos; al tiempo que podría establecer controles de cumplimiento de las obligaciones, en tanto exigiría que la mayor parte del tiempo se realice la actividad del dependiente en forma presencial dentro del área cercada.

En consecuencia, sería conveniente que, en lugar de hacer referencia al término teletrabajo, se hiciera referencia a una terminología más acotada como ser trabajo domiciliario o trabajo en el hogar, de forma tal de evitar las posibles maniobras de deslocalización artificial de la actividad sustancial.

2.1.2. Competitividad de las empresas instaladas en territorio nacional no franco.

En materia de competitividad, en lo que refiere a la realización de las mismas actividades con destino a los mismos consumidores, los incentivos tributarios que dispone el régimen para los usuarios de zonas francas, pueden generar una discriminación en contra de las empresas localizadas en territorio nacional no franco. Asimismo, en tal caso, esta asimetría podría provocar un desplazamiento de las empresas para instalarse en zona franca.

mef.gub.uy Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 3er piso, Montevideo - Uruguay

Con el régimen vigente corresponde preguntarse: ¿la realización de trabajo domiciliario en forma parcial por parte del personal dependiente de los usuarios, puede generar problemas de competitividad con relación a las empresas localizadas en el territorio nacional no franco?

No se advierte que para iguales actividades de carácter sustantivo, que puedan tener por destino el mercado externo o el interno, se puedan generar situaciones de discriminación en contra de las empresas localizadas en territorio nacional no franco, como consecuencia de la realización parcial desde el domicilio particular, de tareas como personal dependiente. Tampoco se advierte que la posibilidad de realizar tareas domiciliarias – en los términos expuestos - en relación de dependencia, pueda provocar un incentivo para que las empresas localizadas en territorio nacional no franco, se trasladen a desarrollar actividades a zonas francas.

2.2. Con relación al cumplimiento de los estándares internacionales sobre prácticas fiscales nocivas.

En materia de cumplimiento de los estándares internacionales en el marco del Foro Global sobre Prácticas Fiscales Nocivas (FHTP), debe determinarse si se verifican los requerimientos de realización de actividades sustanciales. Se destaca que la Unión Europea sigue los criterios del FHTP en la materia y adopta como propias las evaluaciones realizadas en el marco de dicho foro.

De acuerdo con el documento aprobado por el Marco Inclusivo de BEPS para la evaluación de las actividades sustanciales en regímenes diferentes a los regímenes de Propiedad Intelectual, para determinar si es nocivo o potencialmente nocivo, debe garantizarse que los beneficios estén disponibles solo cuando las actividades básicas de generación de ingresos se llevan a cabo en la jurisdicción que proporciona los beneficios.

El documento continúa estableciendo que las jurisdicciones que ofrecen regímenes de incentivos distintos a los regímenes de incentivos relativos a la propiedad intelectual que están dentro del alcance del trabajo de FHTP deben, por lo tanto, diseñar el régimen de una manera que garantice que las actividades centrales relevantes para el tipo de régimen son asumidas por el contribuyente que desea beneficiarse del régimen.

mef.gub.uy Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 3er piso, Montevideo - Uruguay

En la medida que la posibilidad de realizar tareas domiciliarias a tiempo parcial, por parte de personal dependiente de usuarios de zonas francas, no implique la realización de actividades sustantivas en el exterior del territorio nacional, no se advierten inconvenientes en lo que refiere al cumplimiento de los compromisos asumidos ante el FHTP.

3. Conclusiones.

3.1. En caso de prosperar la iniciativa, sería conveniente introducir modificaciones al proyecto de ley en lo que refiere a su alcance y contenido, así como con el objeto de facultar al Poder Ejecutivo a establecer condiciones y limitaciones. El peor escenario para la integridad del régimen es que el proyecto de ley se apruebe tal como está presentado.

3.2. Tanto la nueva normalidad como los avances en las tecnologías de las telecomunicaciones, imponen la necesidad de adaptarse a las actuales modalidades de las relaciones laborales.

3.3. No se advierte que una limitada flexibilidad debidamente regulada de la modalidad de teletrabajo (en rigor sería teletrabajo domiciliario) en el régimen de zonas francas, genere problemas considerables de perforación del mismo o de discriminación en contra de las empresas instaladas en el resto del territorio nacional.

3.4. Tampoco se advierten inconvenientes en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia del combate a prácticas fiscales perniciosas, en la medida que el desarrollo de la actividad del dependiente se realice dentro de la jurisdicción nacional.

3.5. Sería conveniente generar una instancia de discusión y análisis de la iniciativa para determinar la conveniencia de adecuación del régimen a las necesidades y conveniencias que más se adapten al diseño de base del régimen de zonas francas.

3.6. En virtud de lo expresado precedentemente, se entiende pertinente proceder a la redacción de un artículo legal expresado en términos genéricos, sin hacer referencia a porcentajes o términos cuantitativos, a los efectos de habilitar la modalidad del teletrabajo (exclusivamente desde su domicilio particular situado en territorio nacional) para los trabajadores dependientes que se encuentren dentro del Régimen de Zonas Francas. Esta sugerencia radica en la necesidad de analizar en profundidad los parámetros dentro de los cuales sería conveniente implementar esta modalidad laboral dentro del sistema, con el fin de respetar los objetivos del régimen y el espíritu de su marco normativo, así como de contemplar el dinamismo de las actividades y modelos de negocios instalados en las Zonas Francas de nuestro país. Máxime, en una coyuntura como la actual. Este análisis se encomendaría a la reglamentación de la

mef.gub.uy Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 3er piso, Montevideo - Uruguay

norma (decreto), ámbito en el cual se definirían los límites, parámetros y controles en forma precisa, estricta y eficiente.

.

mef.gub.uy Tel. (+5982) 17122
Colonia 1089 3er piso, Montevideo - Uruguay